MEMOIRE DE LA VILLE DE MONTREAL CONCERNANT LA PROPOSITION GOUVERNEMENTALE DE REORGANISATION DU TRANSPORT EN COMMUN DANS LA REGION DE MONTREAL

VILLE DE MONTREAL
BUREAU DU PRESIDENT DU COMITE EXECUTIF

TABLE DES MATIERES

Page

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I - LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL 2

INTRODUCTION 2

1. La mise sur pied d'un organisme régional et le maintien des commissions de transport actuelles 2

2. La position de la Ville de Montréal concernant le nouveau cadre institutionnel 3

CONCLUSION 10

CHAPITRE II - LE NOUVEAU CADRE FINANCIER 11

INTRODUCTION 11

1. Les modifications proposées 11

2. Les réserves de la Ville de Montréal à l'égard du nouveau cadre financier 13

CONCLUSION 25

CONCLUSION 26

ANNEXE

INTRODUCTION

- Le ministère des Transports a déposé récemment, au nom du gouvernement, un projet de réforme du cadre institutionnel et financier ainsi que de la structure tarifaire du transport en commun dans la grande région de Montréal.

- Ce document a été soumis pour étude aux organismes concernés durant l'été. C'est suite à son analyse que la Ville de Montréal dépose aujourd'hui ce mémoire qui examine les changements institutionnels proposés, les implications financières qui en découlent et les conséquences en termes de services et de coûts pour la population montréalaise.

CHAPITRE I

LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

INTRODUCTION

Le projet gouvernemental de réorganisation du transport en commun dans la région de Montréal recommande la mise en place d'un organisme régional de transport qui viendrait chapeauter les Commissions de Transport actuelles.

1. LA MISE SUR PIED D'UN ORGANISME REGIONAL ET LE MAINTIEN DES COMMISSIONS DE TRANSPORT ACTUELLES

L'organisme préconisé par le ministère aurait la responsabilité du transport à caractère régional. Il serait chargé de la coordination et de la tarification de l'ensemble du transport en commun dans la région de Montréal et il aurait le pouvoir de déterminer les niveaux de service des systèmes régionaux.

L'organisme régional serait dirigé par un conseil d'administration composé de représentants municipaux élus et de représentants gouvernementaux délégués.

Les commissions de transport existantes seraient préservées, mais leur rôle serait restreint à l'opération des systèmes régionaux déjà en place sous la direction de l'organisme régional et à la gérance des réseaux à caractère purement local, comme les circuits d'autobus.

2. LA POSITION DE LA VILLE DE MONTREAL CONCERNANT LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL

La Ville de Montréal a déjà démontré par ses politiques de revitalisation urbaine qu'elle épousait totalement les objectifs de la consolidation du tissu urbain, d'amélioration de la qualité de vie et de réduction de la consommation énergétique qui, selon le gouvernement du Québec, l'ont amené à vouloir privilégier l'utilisation des transports en commun. Là où nous différons cependant, c'est sur l'analyse de la situation et sur le choix des moyens.

2.1 DES INTERROGATIONS AU SUJET DU DIAGNOSTIC

Là où nous éprouvons, en effet, certains doutes c'est d'abord au niveau de l'analyse qui est faite de la situation actuelle du transport en commun dans la région de Montréal.

Au yeux du gouvernement, le cadre administratif et institutionnel présent retarde l'intégration tarifaire, interdit l'utilisation optimale des réseaux et empêche les élus locaux d'exercer leur contrôle sur les services de transport en commun.

2.1.1 L'INADEQUATION ENTRE LES STRUCTURES ADMINISTRATIVES ACTUELLES ET LES BESOINS DU TRANSPORT EN COMMUN N'EST PAS LE NOEUD DU PROBLEME

Cette argumentation est pour le moins étrange dans la mesure où suite à l'adoption de la loi 57 et à la signature d'un protocole d'entente entre la C.U.M. et le gouvernement, la mise en place d'un système de transport intégré sur l'ensemble du territoire de la C.U.M. et plus spécifiquement l'intégration des trains de banlieue ont fait l'objet d'une entente et d'une mise en application progressive.

Cette démarche qui a résulté d'une négociation entre le gouvernement, les compagnies ferroviaires et la C.U.M., pourrait fort bien être répétée, mais cette fois entre la C.U.M. et les commissions de transport des rives nord et sud. Ceci permettrait éventuellement de parvenir à une intégration tarifaire et à une complémentarisation des services offerts par chacun des participants.

C'est d'ailleurs cette procédure qui avait été retenue au départ par le Conseil des Transports de la région de Montréal et elle avait permis d'atteindre des résultats prometteurs, mais elle fut ensuite interrompue par le gouvernement lui-même qui nous arrive maintenant avec une proposition totalement différente.

En d'autres mots, la Ville de Montréal estime que l'harmonisation, en termes de tarifs et de services, du transport en commun dans la grande région de Montréal peut très bien se négocier dans le cadre actuel, sans qu'il soit nécessaire d'imposer à la population un autre appareil administratif.

La proposition gouvernementale est d'autant moins convaincante qu'elle conserve tous les organismes existants et se contente de créer une nouvelle superstructure qui jouera le rôle que devait théoriquement remplir le COTREM.

La création d'un niveau additionnel de gouvernement en cette période d'austérité budgétaire serait d'ailleurs une suggestion pour le moins inopportune sur le plan politique, surtout si l'on considère que 95% des déplacements dans la

région sont couverts par les trois grandes commissions de transport (C.T.C.U.M., C.T.R.S.M. et C.T.L.) et que toute cette réforme se ferait donc pour intégrer 5% des déplacements.

2.1.2 LA QUESTION DU CONTROLE DES ELUS SUR LES SERVICES DE TRANSPORT EN COMMUN ET CELLE DE LA CONSULTATION DU PUBLIC - UN ARGUMENT QUI A DEJA SERVI

En publiant sa nouvelle politique de transport en commun en novembre 1979, le gouvernement visait selon ses propres mots à:

> "Respecter davantage le principe de la responsabilité locale en ce qui a trait aux services de transport en commun". (*)

C'est à peu près le même argument qui a servi à imposer aux Montréalais la loi 46. (**)

On comprend mal, dès lors, comment le contrôle des élus puisse à nouveau être le prétexte dont se sert aujourd'hui le ministère des Transports pour nous faire accepter sa proposition.

Cette approche incite, en effet, à penser que malgré deux réformes promulguées par le même gouvernement, les élus locaux n'auraient toujours aucun contrôle sur le transport en commun et les usagers ne pourraient toujours faire entendre leurs revendications

---

(*) "Réforme de la Fiscalité municipale et du financement des Communautés urbaines et régionales et du Transport en commun". Gouvernement du Québec - novembre 1979 - page 11.

(**) La réforme de la Communauté urbaine de Montréal - document explicatif - Décembre 1981.

Même si, par hypothèse, ce que nous ne croyons pas, l'analyse du ministère était exacte, on voit mal comment le nouveau cadre institutionnel qui nous est proposé résoudrait ces problèmes. En quoi l'addition de nouveaux organismes de planification et de consultation solutionnerait-elle un problème qui semble être humain avant d'être institutionnel ?

A nos yeux, le cadre actuel comporte suffisamment de mécanismes démocratiques pour assurer le contrôle des élus sur le transport en commun et pour que le public soit représenté dans les instances décisionnelles.

2.2 LES RESERVES DE LA VILLE DE MONTREAL QUANT AUX RECOMMANDATIONS

Outre les doutes qu'elle éprouve sur l'analyse que fait le gouvernement de la situation actuelle, la Ville de Montréal émet également des réserves sérieuses sur les recommandations contenues dans le document du ministère des Transports.

2.2.1 LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL ENLEVERAIT L'ESSENTIEL DE LEURS POUVOIRS AUX COMMISSIONS DE TRANSPORT EXISTANTES ET REDUIRAIT L'AUTONOMIE MUNICIPALE EN MATIERE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Selon la proposition gouvernementale, toutes les décisions importantes se prendraient au niveau de l'organisme régional, les commissions de transport locales seraient réduites à un simple rôle d'exécutant. Un changement aussi brutal oblige cependant à se demander si l'expérience vécue avec ces commissions de transport justifie un dépouillement aussi radical de leurs pouvoirs et surtout, si nous pouvons vraiment nous payer le luxe de chambarder nos institutions tous les dix ans.

Conformément à l'esprit qui a présidé à l'élaboration de

la loi 57, le transport en commun devait demeurer une responsabilité locale dans le cadre de sa mission d'aménagement et de mise en valeur du territoire. La proposition gouvernementale tente de régionaliser cette compétence locale et elle le fait sans tenir compte des structures politiques en place, ni des priorités locales. C'est ainsi que les limites de certaines municipalités régionales de comté (M.R.C.) ne sont pas respectées et que Mirabel est exclue de la proposition.

2.2.2 LE NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL ENLEVERAIT TOUT POUVOIR A MONTREAL

Compte tenu du mode de représentation retenu sur le Conseil d'administration de l'O.R.T., la C.U.M. avec 62,3% de la population n'aurait que 45,2% des représentants. La Ville de Montréal avec 36% de la population aurait probablement 22% des représentants. Certaines M.R.C. bénéficieraient d'une représentation qui, en pourcentage de la population, pourrait être le double ou le triple de celle accordée aux Montréalais.

Les couronnes nord et sud compteraient pour 25% des voix au Conseil de l'O.R.T., mais seulement 2% des déplacements origineraient de ces dernières.

Pour la Ville de Montréal, la proposition gouvernementale qui va d'ailleurs dans la foulée de la loi 46, est parfaitement inacceptable. A nouveau dans ce projet, les Montréalais sont réduits au rang de citoyens de seconde classe et leur vote ne vaut bien souvent même pas la moitié de celui des résidants de la grande banlieue métropolitaine.

Quant on se rappelle, par ailleurs, les difficultés qui ont accompagné les premières années de la C.U.M., on ne peut que s'interroger sur les chances de succès d'un orga-

nisme qui essaierait de réconcilier les intérêts aussi hétérogènes voir divergents que ceux des M.R.C. de Vaudreuil-Soulanges ou de Sainte-Thérèse et de Montréal.

Accepter ce projet équivaudrait, pour les Montréalais, à soumettre les décisions concernant le transport en commun sur l'Ile de Montréal aux besoins et aux priorités des gens qui vivent dans certains cas à 50 kilomètres de la métropole et surtout, qui ne représentent qu'un nombre infime des usagers du transport en commun.

2.2.3 UNE POLITIQUE DE TRANSPORT EN COMMUN QUI VA A L'ENCONTRE DES INTERETS DES MONTREALAIS

Pendant plusieurs années, les gouvernements ont encouragé un développement urbain extensif. La Communauté urbaine de Montréal, elle, planifiait ses infrastructures en fonction d'une population de 3 millions d'habitants en 1985.

Nous sommes aujourd'hui en 1982 et, de toute évidence, les hypothèses qui ont présidé à l'élaboration des grandes orientations des deux dernières décennies ne se sont pas réalisées.

La C.U.M. n'atteint pas 2 millions d'habitants et l'urbanisation extensive doit être stoppée. Quant aux grands projets de transport en commun ou d'assainissement des eaux, ils doivent être révisés en fonction de la réalité, non seulement parce que la clientère espérée n'est pas là, mais surtout parce que nous sommes moins nombreux pour payer ces installations.

L'Administration montréalaise, pour sa part, a entrepris d'encourager le retour vers la ville traditionnelle et favorise la densification des zones déjà aménagées.

L'expansion du réseau de transport en commun en milieu déjà urbanisé constitue l'une des principales stratégies dans la réalisation de cette politique. La priorité pour Montréal est de développer le réseau de transport en commun à l'intérieur de la C.U.M. et non pas de l'extensionner à une grande région métropolitaine qui ne recèle, en fin de compte, qu'une clientèle marginale.

Les comparaisons que dressent, en effet, les fonctionnaires gouvernementaux avec certaines grandes métropoles comme Paris, Londre, Hambourg ou autres ne nous semble guère valables dans la mesure où les systèmes de transport en commun dans les zones urbaines en question visent à desservir des bassins de population qui, à surface égale, sont parfois trois ou quatre fois plus élevées que dans la région de Montréal. Il en découle évidemment que les coûts sont dès lors proportionnellement beaucoup moindres.

En d'autres mots, l'organisme régional de transport en commun proposé par le gouvernement, non seulement ne correspond pas aux besoins des Montréalais mais, en plus, il soulève deux nouvelles inquiétudes.

La seule raison d'être de ce projet ne serait-elle pas, en effet, de permettre aux banlieusards de continuer à résider dans les périphéries urbaines tout en bénéficiant d'un accès à coût économique au centre-ville ? Selon la proposition, il n'en coûtera en effet pas plus cher de vivre à Longueuil ou à Saint-Lambert qu'à Pointe-aux-Trembles, en termes de tarifs.

Et ce résultat n'est-il pas garanti par le mode de représentation préconisé dans le document du ministère des Transports puisqu'il permet de maintenir Montréal en minorité au sein de l'organisme régional ?

CONCLUSION

Montréal s'objecte très fortement au projet gouvernemental de mise sur pied d'un nouveau cadre institutionnel. Ce projet enlève l'essentiel de la raison d'être des Commissions de transport actuelles, il réduit à nouveau les Montréalais au rang de citoyens de deuxième ordre au Québec et, loin de corriger les effets néfastes des politiques de développement des 20 dernières années, ce projet vise maintenant à amener le transport en commun en dehors de Montréal afin de compenser pour les coûts engendrés par la hausse du prix de l'énergie et permettre ainsi de préserver le mode d'urbanisation extensif dont nous avons hérité.

A l'heure où le gouvernement parle plus que jamais de décentralisation, ce projet introduit une dichotomie surprenante entre le geste et la parole. Le transport constituait, en effet jusqu'à ce jour, une responsabilité locale. La proposition gouvernementale, elle, la transférerait à la région, mais compte tenu du mode de représentation suggéré, le gouvernement serait probablement le véritable décideur. En d'autres mots, le gouvernement rapatrierait le pouvoir de décision au niveau central, mais comme on le verra plus loin, continuerait à décentraliser les factures et tout cela au nom de la décentralisation.

CHAPITRE II

LE NOUVEAU CADRE FINANCIER

INTRODUCTION

Après avoir constaté, selon lui, la nécessité d'un changement institutionnel, le gouvernement prend fait, dans son document sur la réorganisation du Transport en commun, de la participation financière décroissante des usagers, du partage inégal des coûts entre les municipalités, de l'absence de contribution directe de la part des non usagers et, surtout, de l'augmentation rapide des subventions gouvernementales. Il en conclut donc à la nécessité de changements dans la formule actuelle de financement et propose un certain nombre de modifications.

1. LES MODIFICATIONS PROPOSEES

1.1 REDUCTION DE LA PARTICIPATION GOUVERNEMENTALE

Selon le projet du ministère, la subvention gouvernementale au fonctionnement serait désormais plafonnée à un niveau équivalent à celui des municipalités et les services fournis à l'extérieur du territoire ne seraient plus subventionnés. Les subventions aux immobilisations seraient maintenues à 75% pour l'achat d'autobus, mais la contribution pour les dépenses en investissements à caractère régional, comme le métro ou le train, serait ramenée de 100% à 60%.

1.2 MODIFICATIONS DANS LA PARTICIPATION DES MUNICIPALITES

Les municipalités continueraient à financer le déficit résiduel des réseaux d'autobus, mais leur participation au déficit résiduel des services à caractère régional serait ramenée à 70%.

En ce qui touche les immobilisations, leur participation serait toujours de 25% pour les achats d'autobus, mais de 30% pour les équipements à caractère régional.

1.3 IDENTIFICATION D'UNE NOUVELLE SOURCE DE FINANCEMENT

Une nouvelle source de financement est identifiée qui serait la région. Le gouvernement propose en effet, que 10% du service de dette résultant des équipements à caractère régional, 30% des déficits d'exploitation résiduels des services régionaux et 100% du coût de l'intégration tarifaire entre les réseaux soient, à l'avenir, financés par une contribution régionale. Celle-ci serait constituée à partir des sources suivantes:

- Les revenus générés dans les postes de péage de la région métropolitaine, en excédent du tarif de base nécessaire pour couvrir les frais d'entretien et d'exploitation (excluant le service de dette).

- Une taxe spéciale perçue par les municipalités sur certains types de stationnements commerciaux situés dans la zone centrale de l'agglomération.

- Et une partie des revenus provenant de la taxe sur l'essence déjà prélevée dans la région métropolitaine.

1.4 REVISION DE LA TARIFICATION

Conjointement à ces changements dans la participation des gouvernements locaux et provincial, le projet gouvernemental propose une nouvelle structure tarifaire visant à accroître la participation des usagers, à relier la contribution à la distance parcourue et à intégrer la tarification de l'ensemble du territoire. A cette fin, une structure tarifaire interzonale aux limites souples, différenciée selon les territoires de services, est proposée.

1.5 LES CONSEQUENCES DU NOUVEAU CADRE FINANCIER

Selon les chiffres du ministère, si cette réforme financière avait été mise en application en 1982, un nouveau partage des coûts en aurait résulté qui aurait permis de réduire la contribution du gouvernement de 42% à 37% de l'ensemble des coûts. La région, elle, aurait contribué pour 8% et la part des municipalités aurait été ramenée de 24% à 23%.

C'est également cette tendance que l'on retrouve dans les projections 1982-85, la part du gouvernement diminuerait de même que celle des municipalités et la part des usagers croîtrait, celle de la région se maintiendrait autour de 8%.

2. LES RESERVES DE LA VILLE DE MONTREAL A L'EGARD DU NOUVEAU CADRE FINANCIER

Les chiffres servant à illustrer le nouveau cadre financier qui sont mentionnés dans le document gouvernemental appellent plusieurs réserves quant aux principes qu'ils remettent en cause, quant à la validité des données elles-mêmes et quant à l'équité des mesures qui sont proposées.

2.1 UNE QUESTION DE PRINCIPES

2.1.1 LA FISCALITE MUNICIPALE ET LE TRANSPORT EN COMMUN FORMENT UN TOUT

La question du transport en commun et, surtout de son financement dans la région de Montréal, n'est pas nouvelle et a fait l'objet de longues négociations dans le cadre de la réforme de la fiscalité municipale.

Comme l'écrivaient, en effet, les ministres des Finances et des Affaires municipales en mars 1979, dans un document de renseignements supplémentaires accompagnant le

document budgétaire:

"L'intégration à la réforme de modifications affectant la quote-part des municipalités au financement des communautés urbaines et du transport en commun a été rendue nécessaire en raison des effets très localisés, particulièrement sur le territoire de la Communauté Urbaine de Montréal, de certaines mesures affectant les revenus autonomes des municipalités". (*)

Et le document poursuivait un peu plus loin:

"Les modifications proposées résulteraient en une augmentation de $62 millions de quotes-parts des municipalités. Cet accroissement des dépenses est compensé par les revenus additionnels découlant des modifications apportées à la réforme depuis la conférence Québec - Municipalités".(**)

En d'autres mots, ce que le gouvernement nous disait en 1979, c'est que la réforme de la fiscalité et celle du transport en commun constituaient un tout et que les modifications introduites dans un secteur étaient compensées par des changements parallèles dans un autre secteur.

Ce que cela impliquait également pour le futur était que toute révision des règles régissant le transport en commun devrait, nécessairement, se faire dans le cadre d'une révision globale du régime de la fiscalité municipale.

Les municipalités, comme Montréal, ont en effet accepté de céder au gouvernement leurs revenus de taxe de vente, de taxe sur

---

(*) Gouvernement du Québec - Budget 1979-80. Renseignements supplémentaires. Réforme de la fiscalité municipale. Ministère des Finances. Ministère des Affaires municipales. Mars 1979 - page 12.

(**)Page 31.

les repas et l'hôtellerie et leurs subventions per capita en échange d'une participation accrue de ce dernier au financement du transport en commun. C'est cet équilibre qui est aujourd'hui sur le point d'être rompu.

Cette attitude est d'autant moins compréhensible que, depuis 1980, le comité conjoint Québec - Municipalités a siégé régulièrement et, jusqu'à récemment, un sous-comité technique s'est penché sur la question du transport en commun.

Il est incompréhensible que le ministère des Transports n'ait jamais participé à ce comité alors qu'il était en train de préparer une politique de transport en commun qui va obliger les municipalités à contribuer davantage.

2.1.2 UN PROJET DE REFORME DONT LE PRINCIPAL OBJECTIF EST DE DEGAGER LE GOUVERNEMENT DE CERTAINS DE SES ENGAGEMENTS

La hausse rapide de la contribution gouvernementale au transport en commun, depuis 1980, a découlé d'une part de la nouvelle répartition des responsabilités négociée dans le cadre de la réforme de la fiscalité municipale et, d'autre part, des politiques imposées par le gouvernement lui-même. Ce fut le cas, par exemple, de l'établissement du coût de la passe mensuelle, de l'intégration des trains de banlieue et de l'implantation de tarifs préférentiels pour certaines catégories d'usagers.

Ce qu'il nous demande d'accepter maintenant c'est de le dégager du coût de ses politiques et d'oublier toutes les ententes négociées depuis 4 ans.

Mais, si le gouvernement peut ainsi, au nom de ses difficultés financières, renier ses engagements et se dégager de ses obligations, les municipalités ne seraient-

elles pas justifiées de demander, elles aussi, une révision de la loi 57 et une remise en cause des ententes qu'elles ont signées dans le contexte de cette loi ? C'est notamment le cas de la Ville de Montréal qui a accepté l'intégration des trains de banlieue parce que la participation des municipalités avait été limitée à $6 millions plus l'indexation et que le gouvernement s'était engagé à financer 100% du coût des investissements du métro et des trains de banlieue.

En décidant de maintenir sa subvention aux dépenses de fonctionnement à 40% des revenus générés, mais en introduisant un plafonnement et en ne finançant plus que 60% des investissements liés aux équipements régionaux après le 1er janvier 1980, le gouvernement revient, en ce qui le concerne, à la situation d'avant la réforme et oblige les municipalités à participer aux coûts des laissez-passer qu'il a introduits unilatéralement.

Et enfin, non content de réduire sa participation, le gouvernement demande en plus à la région d'accepter qu'on lui fasse assumer le coût des employés du COTREM qui, jusqu'à ce jour, étaient des fonctionnaires gouvernementaux.

Si cette formule avait été appliquée en 1982, le gouvernement aurait ainsi transféré à d'autres des coûts de 30 à 40 millions de dollars qu'il s'était engagé à absorber.

2.1.3 UN PROJET DE REFORME QUI POURRAIT REMETTRE EN CAUSE LE SYSTEME DE REPARTITION BASE SUR LE POTENTIEL FISCAL

La Ville de Montréal a toujours insisté pour que les dépenses à caractère communautaires soient réparties sur la base

du potentiel fiscal. Dans la mesure où la proposition gouvernementale suggère que la contribution des municipalités reflète les bénéfices reçus et la localisation des services, faut-il comprendre que la répartition des quotes-parts ne se fera plus nécessairement sur la base du potentiel fiscal ?

La Ville de Montréal, pour sa part, s'est toujours objectée à une répartition qui soit basée sur autre chose que le potentiel fiscal et elle a l'intention de continuer à le faire. Il s'agit là, en effet, à ses yeux d'une méthode simple, efficace et équitable parce que représentative de la richesse foncière.

2.2 UNE QUESTION DE CHIFFRES: UNE PROJECTION BASEE SUR DES HYPOTHESES DE REVENUS ET DE DEPENSES EXTREMEMENT FRAGILES

2.2.1 LES HYPOTHESES DE COUTS

La comparaison 1982-1985 qu'établit le ministère des Transports entre le statu quo et son projet de réforme, suppose que les coûts, dans le contexte de sa réforme, augmenteront moins rapidement que dans le contexte du statu quo, 9,5% versus 10,3%. Il justifie cette hypothèse par le fait que l'intégration éliminera les dédoublements, que la planification régionale facilitera la coordination entre réseaux et que le contrôle par les élus accroîtra l'efficacité.

Outre le fait qu'il s'agit là de spéculations non chiffrées, donc pouvant difficilement justifier une réduction globale de 0,8% dans la facture totale, il est surtout difficile de les accepter dans la mesure où les expériences passées de centralisation prouvent surtout le contraire de ce qui est avancé.

Si les prévisions passées du ministère des Transports et du COTREM sont également garantes du futur, nos doutes et notre incertitude sont plus que justifiés.

Selon ces derniers, l'intégration des trains de banlieue ne devait pas générer de déficit supérieur à 6 millions de dollars, on sait aujourd'hui qu'il en coûtera beaucoup plus.

Lors de l'introduction de la C.A.M., le ministère avait estimé que la subvention gouvernementale pour les laissez-passer, basée sur les données de 1979, lui coûterait $6,6 millions. En 1982, le budget de la C.T.C.U.M. prévoit que cette subvention atteindra $30,5 millions.

Les estimations effectuées par la Ville de Montréal montrent également que certains coûts spécifiques seront nettement plus élevés que ceux prévus par le ministère des Transports. Ainsi, le service de dette du métro évalué par le gouvernement à $153 millions en 1982 devrait atteindre $158,9 millions. Au lieu de $158,5 millions en 1983, il devrait être de $177,2 millions et au lieu de $163,8 millions en 1984, il devrait être de $203,7 millions.

Il est évident, dans ces conditions, que les coûts pour les municipalités de la C.T.C.U.M. seront plus élevés que ce qui a été prévu dans le document gouvernemental. En 1984, par exemple, la facture imputée aux municipalités pour le service de dette du métro serait de $61,1 millions au lieu de $49,1 millions. L'aspect le plus inquiétant de ces données réside cependant, non pas dans les coûts à court terme, mais dans le fait qu'ils iront croissant avec le temps et surtout avec l'expansion du réseau. Ceci signifie qu'à long terme la réforme deviendra de plus en plus dispendieuse pour les municipalités.

2.2.2 LES HYPOTHESES DE REVENUS

Si les coûts ont été sous-évalués, les revenus par contre ont été estimés en supposant que la nouvelle structure tarifaire générera une progression rapide des revenus provenant des usagers. Dans la formule du statu quo, les revenus des usagers croîtront, selon le ministère, en moyenne de 10,3% par année de 1982 à 1985. Dans le cadre de la réforme, ils augmenteront de 11,5%, soit 1,2% de plus. Ces chiffres exigent donc une hausse de 3% de l'achalandage, mais ils oublient complètement certains éléments restrictifs majeurs. L'intégration tarifaire suppose, en effet, un système de contrôle dont le coût est totalement absent dans l'évaluation du ministère et ce dernier peut varier entre 5 et 10% des revenus.

La réduction des tarifs pour étudiants et personnes âgées serait maintenue, mais quels sont les âges et surtout les prix qui seraient retenus ?

On doit s'interroger, par ailleurs, sur quelle base les estimations gouvernementales de fréquentation et de revenus s'appuient, dans la mesure où la C.T.C.U.M., elle-même, reconnait qu'il lui est presque impossible de faire de tels calculs.

Le réaménagement général que propose le gouvernement signifie, en effet, un changement complet dans la tarification, le genre de service et le niveau de service. Nous n'avons, en ce moment, aucune idée de la façon dont la clientèle visée réagira. Et, à nouveau ici, si l'on se réfère aux projections gouvernementales passées, il est difficile d'accepter ces prévisions autrement qu'avec sceptiscisme. Lors de l'introduction de la C.A.M., par exemple, le scénario dit

réaliste prévoyait la vente de 30 000 passes mensuellement et le scénario optimiste 75 000 or, il s'est vendu jusqu'à 350 000 passes par mois. En ce qui regarde le train de Deux-Montagnes, la fréquentation actuelle atteint entre 60 et 65% de la fréquentation espérée.

Par delà ces incertitudes générales, il est un problème précis que le document gouvernemental et les explications qui nous ont été fournies ne clarifient guère, c'est celui de la répartition des revenus et des coûts puisque, à l'extrême, l'opération du métro par exemple pourrait être rentable, mais les autobus eux seraient déficitaires.

La conséquence est qu'il est impossible, dans l'état actuel des choses, pour les commissions de transport d'estimer ce que seront leurs revenus dans l'hypothèse où l'organisme régional de transport serait mis en place.

En résumé, ce qui ressort de l'analyse des prévisions de revenus et de dépenses est que les aspects financiers sont totalement inconnus. La seule certitude que nous ayons actuellement est qu'il en coûtera plus cher et aux gouvernements municipaux, et à leurs résidants, mais pour le reste, soit: le partage des revenus et des coûts, les dates de préparation des budgets, le financement des immobilisations, le partage des coûts métro - autobus, l'évaluation du potentiel fiscal et autres, il s'agit là de questions qui demeurent extrêmement imprécises.

2.3 UNE QUESTION D'EQUITE: DES SOURCES DE FINANCEMENT NOUVELLES QUI PROVIENDRAIENT SURTOUT DES MONTREALAIS

2.3.1 UN REAMENAGEMENT TARIFAIRE QUI AFFECTERAIT SURTOUT L'ILE DE MONTREAL

L'explication que fait le gouvernement de la nouvelle structure tarifaire proposée dans son document insiste grandement sur les variations percentuelles qui auraient découlé de la mise en application du plan gouvernemental en 1982. 70,7% des usagers auraient vu leur tarif maintenu au même niveau, 7,20% auraient bénéficié d'une baisse et 22,1% auraient subi une hausse. Ce 22,1% aurait correspondu en 1982 à 141 700 déplacements quotidiens, mais de ce total, 111 705 auraient été en provenance de la C.U.M.. Ceci signifie que, pour assurer l'intégration tarifaire régionale, ce sont surtout les usagers de l'Ile de Montréal qui auraient dû subir une hausse de tarifs. En d'autres mots, les contributions sont toujours perçues là où l'on trouve la plus forte densité.

En fait, la tarification utilisée pour parvenir à ces résultats est simplement une hypothèse de tarification et les chiffres de revenus et de dépenses utilisés sont, eux-mêmes, extrêmement hypothétiques et le pourcentage des usagers victimes d'une hausse de tarifs pourrait, en fait, être beaucoup plus élevé que le 22,1% mentionné dans le document du ministère. Une hypothèse peut-être plus réaliste de tarification aurait pu en effet être un tarif de base de $24 au lieu de $21 pour l'usager voyageant à l'intérieur de la C.U.M. sur une ou deux zones et une surcharge de $3 au lieu de $2 pour chaque zone supplémentaire franchie comme c'est déjà le cas pour les trains de banlieue.

On peut également se demander si le mode de tarification proposé est équitable dans la mesure où il traite différemment les usagers à l'intérieur d'une même ville et fait abstraction du fait que tous contribuent, par leurs taxes, au financement du transport en commun, que tous n'ont pas la même qualité de service et que les villes peuvent, elles-mêmes, avoir des objectifs de développement propres qui exigent une tarification unique. La Ville de Montréal, par exemple, fait actuellement de gros efforts pour développer les quartiers de Rivière-des-Prairies et de Pointe-aux-Trembles. Or, selon la formule gouvernementale, les tarifs deviendraient les mêmes pour ces quartiers que pour Saint-Lambert ou Longueuil.

Dernier point et non le moindre, c'est que même si la structure tarifaire proposée tient compte de la variation des coûts par passager d'un réseau à l'autre, les différences dans les tarifs ne sont pas fonctions de ces différences de coûts et témoignent, à nouveau, de l'arbitraire qui a prévalu dans la plupart des calculs du ministère.

Quant à la prétention du ministère à l'effet que la réforme permettrait de faire payer ceux qui font surtout de longs déplacements, elle est contredite par les chiffres. Les vrais bénéficiaires sont, non pas les Montréalais, mais les Lavalois dont 54,9% voient baisser leurs tarifs et seulement 7,1% subissent une hausse.

2.3.2 UNE PARTICIPATION FINANCIERE DES NON USAGERS QUI MET A NOUVEAU A CONTRIBUTION LES RESIDANTS DE L'ILE DE MONTREAL

Partant de l'hypothèse que les non usagers ne contribuent pas directement au financement du transport en commun, ce qui est pour le moins douteux si l'on considère à quel point l'automobiliste québécois est aujourd'hui taxé, le projet gouvernemental propose diverses surtaxes sur les péages, l'essence et les stationnements.

On peut d'abord se demander si ces surtaxes ne s'avéreront pas finalement tellement efficaces qu'elles auront pour effet de réduire l'utilisation des véhicules automobiles et donc, les revenus fiscaux espérés, ce qui posera à nouveau le problème du financement de l'O.R.T.. Mais, même si cette hypothèse ne se réalisait pas, c'est l'ensemble des coûts de l'activité économique qui augmenterait à nouveau et la région de Montréal deviendrait encore un peu moins concurrentielle en Amérique du Nord. Dans un cas comme dans l'autre, les résidants de l'Ile de Montréal seraient, à nouveau, appelés à participer généreusement. Sur un total de 1 211 000 véhicules visés, 700 000 sont en effet immatriculés dans la C.U.M. et sur des ventes totales d'essence (avant la taxe provinciale) de 983,5 millions de $ en 1982, 552,3 millions étaient faites sur le territoire de la C.U.M..

La tarification sur les autoroutes est, en soi, une bonne idée à condition qu'elle s'accompagne d'une diminution des taxes générales ce qui n'est pas le cas et surtout qu'elle s'applique également à l'ensemble du territoire ce qui, à nouveau, n'est pas le cas.

2.3.3 LA TAXATION SUR LES ESPACES DE STATIONNEMENT - UN ENVAHISSEMENT D'UN CHAMP DE TAXATION MONTREALAIS ET UN MOYEN POUR PENALISER NOS RUES COMMERCIALES

La taxation sur les espaces de stationnement au centre-ville, elle, affecterait exclusivement la Ville de Montréal. Dans la mesure où cette taxe serait prélevée sur un champ de taxation municipal, ceci voudrait dire que le gouvernement s'approprierait un champ qui nous appartient et ce, malgré tous les engagements qu'il avait pris dans le cadre de la réforme de la fiscalité municipale. Qui plus est, on demanderait à la Ville de percevoir cette taxe pour un tiers ! On peut d'ailleurs se demander pourquoi cette taxe serait seulement perçue à Montréal et pas à Longueuil, à Ville d'Anjou ou à Montréal-Nord. Pourquoi les artères commerciales montréalaises seraient-elles pénalisées et pas les centres d'achat de la banlieue ?

Le gouvernement voudrait nuire à l'activité commerciale à Montréal qu'il ne s'y prendrait pas différemment. Pour illustrer l'effet de la mesure qu'il propose, on peut simplement citer deux exemples. Actuellement dans le cas d'un stationnement de 36 places, évalué à $92 500, il en coûte au centre-ville de Montréal $14,24 par espace par mois en taxes locales. La proposition gouvernementale porterait ce coût à $24,24, soit plus de 70% d'augmentation.

Dans le cas d'un stationnement de 45 places, évalué à $150 000, il en coûte actuellement à Montréal $21,47 en taxes locales, il en coûterait $31,47. Mieux que tous les discours, ces chiffres illustrent ce que serait l'impact d'une telle mesure sur la fréquentation de nos artères commerciales.

CONCLUSION

Confronté avec des problèmes financiers sérieux, le gouvernement se propose de réviser sa participation au financement du transport en commun dans la région de Montréal, malgré tous les engagements qu'il avait pris en adoptant la loi 57, en imposant les laissez-passer et en négociant l'intégration des trains de banlieue.

Ce dégagement se fera principalement au détriment des résidants de l'Île de Montréal qui seront appelés à contribuer davantage comme usagers ou comme automobilistes et de la Ville de Montréal qui sera délestée de l'un de ses champs de taxation exclusifs.

CONCLUSION

LA VILLE DE MONTREAL S'OPPOSE A LA MISE SUR PIED D'UNE NOUVELLE SUPERSTRUCTURE ADMINISTRATIVE

La Ville de Montréal s'oppose à la mise sur pied d'un organisme régional de transport en commun qui ne correspond pas aux besoins des Montréalais, mais vise seulement à permettre aux banlieusards de continuer à résider dans les périphéries urbaines tout en bénéficiant d'un accès à coût économique au centre-ville.

L'imposition de cette superstructure gouvernementale n'apporterait aucun service nouveau à la population, exception faite de l'intégration tarifaire qui pourrait fort bien être négociée dans le cadre actuel. Elle introduirait, par contre, de nouvelles lourdeurs administratives et de nouveaux coûts.

La mise sur pied d'un tel organisme aurait pour effet d'enlever tout pouvoir réel aux commissions de transports actuelles et aux villes membres de la C.U.M. plus spécifiquement.

En confiant l'essentiel des pouvoirs, dans le domaine du transport en commun, à un organisme régional où seraient sous-représentées les villes de la Communauté, le gouvernement se propose, en fait, de soumettre le développement futur du métro, des trains de banlieue et du métro de surface au bon vouloir de municipalités qui représentent à peine 50% des usagers et de représentants gouvernementaux qui détiendront, pour ainsi dire, la balance du pouvoir.

Aussi, il ne saurait être question pour l'Administration montréalaise d'accepter cette proposition, pas plus qu'il ne lui a été possible d'accepter le projet de loi 46 qui réduisait les Montréalais au rang de citoyen de seconde classe à l'intérieur de la C.U.M..

LA VILLE DE MONTREAL S'OBJECTE A UNE REVISION PARTIELLE DU REGIME DE FINANCEMENT DU TRANSPORT EN COMMUN

La révision unilatérale du régime de financement du transport en commun, négocié dans le cadre du Comité conjoint Québec - Municipalités, est inacceptable pour la Ville de Montréal. La fiscalité municipale forme un tout et le gouvernement ne peut décider arbitrairement de changer un élément sans remettre en cause l'ensemble de la réforme. En décidant de plafonner sa subvention au fonctionnement, de réduire sa participation aux investissements et de se retirer du coût de l'intégration des trains de banlieue, le gouvernement décide en fait de faire supporter à d'autres le coût de ses politiques. Il remet ainsi en cause l'équilibre financier des municipalités qui verront leurs quotes-parts augmenter et il revient à la situation antérieure à la loi 57 où il subventionnait, non pas les revenus, mais les déficits.

La participation accrue des usagers et des non usagers qui sera nécessaire pour financer l'intégration tarifaire sera, à nouveau, supportée principalement par les contribuables de l'Ile de Montréal et par l'invasion d'un champ de taxation municipal de la Ville de Montréal.

Cette approche est d'autant plus incompréhensible que les résidants de la C.U.M. sont déjà ceux qui supportent financièrement par leurs taxes des réseaux de transports en commun qui bénéficient à l'ensemble de la région et que la Ville de Montréal est celle qui doit fournir le plus de services municipaux à des non résidants.

LES ORIENTATIONS SOUHAITABLES

Si le financement et les modalités du transport en commun doivent faire l'objet d'une réévaluation, la Ville de Montréal estime que cette démarche doit se dérouler dans le cadre de deux grandes contraintes.

La première est que cette révision se déroule dans le cadre d'une réévaluation de l'ensemble de la fiscalité municipale et d'un examen approfondi de la question des effets de débordement afin qu'une formule soit étudiée qui permettrait de faire participer financièrement l'ensemble de la grande région de Montréal aux coûts du transport en commun.

La deuxième est que toute modification au régime actuel soit, non pas imposée aux municipalités, mais fasse l'objet d'une négociation. La Ville de Montréal est, en effet, parfaitement consciente des difficultés que vit le gouvernement, mais elle ne saurait considérer comme une solution raisonnable celle qui consisterait à transférer aux municipalités les problèmes financiers du gouvernement.

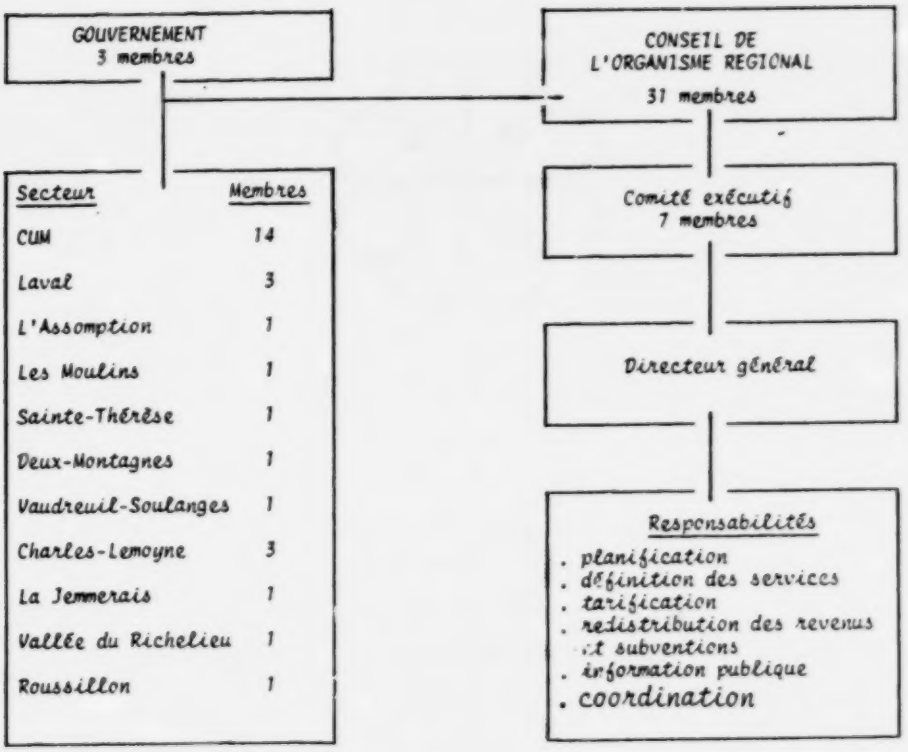
Cette formule serait d'autant plus injuste que les problèmes auxquels fait face le gouvernement dans le transport en commun découlent de ses seules décisions unilatérales.

En attendant que ce processus de consultation débute, la Ville de Montréal recommande donc qu'un moratoire soit imposé à toute modification au régime actuel de financement du transport en commun dans la région de Montréal.

ANNEXES

TABLEAU (1)

STRUCTURE DE L'ORGANISME REGIONAL



Secteur	Membres
CUM	14
Laval	3
L'Assomption	1
Les Moulins	1
Sainte-Thérèse	1
Deux-Montagnes	1
Vaudreuil-Soulanges	1
Charles-Lemoyne	3
La Jemmerais	1
Vallée du Richelieu	1
Roussillon	1

TABLEAU (2)

REPRESENTATION PROPOSEE AU SEIN DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'ORGANISME REGIONAL DE TRANSPORT

	A POPULATION (1) NOMBRE	B %	C REPRESENTANTS NOMBRE	D %	D/B
Communauté urbaine de Montréal	1 740 404	62,3	14	45,2	.72
GROUPE NORD					
Ville de Laval	266 437	9,5	3	9,7	1.02
MRC l'Assomption	49 069	1,8	1	3,2	1.77
MRC Les Moulins	54 542	2,0	1	3,2	1.60
MRC Sainte-Thérèse	71 615	2,6	1	3,2	1.23
MRC Deux-Montagnes	53 314	1,9	1	3,2	1.68
MRC Vaudreuil-Soulanges	42 216	1,5	1	3,2	2.13
SOUS-TOTAL	537 193	19,3	8	25,7	
GROUPE SUD					
MRC Charles-Lemoyne	280 129	10,0	3	9,7	0.97
MRC La Jemmerais	56 634	2,0	1	3,2	1.60
MRC Vallée du Richelieu	83 720	3,0	1	3,2	1.06
MRC Roussillon	93 776	3,4	1	3,2	0.94
SOUS-TOTAL	514 259	18,4	6	19,3	
Gouvernement	-	-	3	9,7	
TOTAL	2 791 856	100,0	31	100,0	

(1) Données provisoires, recensement de 1981. Seules les municipalités comprises à l'intérieur de la région métropolitaine de recensement ont été retenues dans le calcul.

TABLEAU (3)

DECOMPOSITION DU PRIX DE L'ESSENCE AU LITRE

A MONTREAL, JUILLET 1982

PRIX MOYEN AU LITRE	50,23¢ / litre
Taxe routière provinciale*	14,20¢ / litre
Royauté, taxe à la province productrice	4,46¢ / litre
Taxe fédérale production brute*	8,45¢ / litre
Taxe d'accise fédérale*	1,50¢ / litre
Taxe de vente fédérale*	2,60¢ / litre
Part du producteur	6,54¢ / litre
Frais de cueillette et transport	0,89¢ / litre
Coût de commercialisation	9,06¢ / litre
Profit brut au détaillant	2,53¢ / litre

* Pourcentage des taxes provinciales et fédérales sur le total du prix: 62,1%.

TABLEAU (4)

PROJECTION DU COÛT DU SERVICE DE DETTE DU METRO POUR LES RÉGIMES PROPOSÉS ET ACTUELS,
SELON LES DONNÉES DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS ET LES CHIFFRES DU P.T.I. DE LA C.U.M. (1) (en '000 de $)

	Selon ministère 1982		Selon PTI de CUM 1982		Selon ministère 1983		Selon PTI de CUM 1983		Selon ministère 1984		Selon PTI de CUM 1984	
	Statu quo	Proposé	Statu quo	Proposé	Statu quo	Proposé	Statu quo	Proposé	Statu quo	Proposé	Statu quo	Proposé
IMMOBILISATIONS ANTERIEURES AU 80-01-01												
C.U.M. et Longueuil	54 700	41 040	56 938	42 704	51 300	38 480	59 687	44 765	47 900	35 920	64 382	48 287
Gouv. du Québec	82 100	82 080	85 408	85 408	77 000	77 000	89 530	89 530	71 900	71 900	96 574	96 574
Région	-	13 680	-	14 234	-	12 820	-	14 922	-	11 980	-	16 095
Sous-total	136 800	136 800	142 346	142 346	128 300	128 300	149 217	149 217	119 800	119 800	160 956	160 956
IMMOBILISATIONS POSTERIEURES AU 80-01-01												
C.U.M.	-	4 920	-	4 963	-	9 060	-	8 386	-	13 200	-	12 817
Région	-	1 640	-	1 655	-	3 020	-	2 796	-	4 400	-	4 272
Gouv. du Québec	16 400	9 840	16 544	9 926	30 200	18 120	27 955	16 773	44 000	26 400	42 722	25 633
Sous-total	16 400	16 400	16 544	16 544	30 200	30 200	27 955	27 955	44 000	44 000	42 722	42 722
COÛT TOTAL												
C.U.M. et Longueuil	54 700	45 960	56 938	47 667	51 300	47 540	59 687	53 151	47 900	49 120	64 382	61 104
Région	-	15 320	-	15 889	-	15 840	-	17 718	-	16 380	-	20 367
Gouv. du Québec	98 500	91 920	101 952	95 334	107 200	95 120	117 485	106 303	115 900	98 300	139 296	122 207
TOTAL	153 200	153 200	158 890	158 890	158 500	158 500	177 172	177 172	163 800	163 800	203 678	203 678

(1) Avec comme hypothèse de dépenses en immobilisations pour le ministère $ 75 millions en 1982 et 1983 et $ 106 millions en 1984.
Le Programme Triennal d'Immobilisations prévoit, quant à lui, $ 71,2 m. en 1982, $ 86,3 m. en 1983 et $ 98,5 m. en 1984.

POOR

QUALITY

ORIGINAL